



DEFINITIEVE EINDRAPPORT – RAPPORTAGE

Onderzoek (dreigende) arbeidsconflicten gemeente Utrecht

75962 - 14 november 2025

Doremieke Kruithof, Robin van Beijnhem, Laurens Vellekoop, José Hoiting

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
Hoofdstuk 1.....	5
Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	5
1.2 Het onderzoek	5
1.3 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2.....	7
Bevindingen	7
2.1 Bevindingen over het functioneren van het stelsel op papier.....	7
2.2 De werking van het stelsel in praktijk.....	9
2.3 Aan het stelsel gerelateerde bevindingen	13
Hoofdstuk 3.....	14
Analyse	14
3.1 Context en scope	14
3.2 Arbeidsconflicten	14
3.3 (Dreigende) arbeidsconflicten bij de gemeente Utrecht.....	16
Hoofdstuk 4.....	19
Conclusie en aanbevelingen	19
4.1 Beantwoording onderzoeksvragen.....	19
4.2 Aanbevelingen	20

Management samenvatting

Tussen augustus en november 2025 heeft Berenschot onderzoek gedaan naar het voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten¹ binnen de gemeente Utrecht. Voor dit onderzoek is in eerste instantie een foto gemaakt hoe het stelsel² er op papier uitziet en zou moeten functioneren. Daarvoor is een documentstudie uitgevoerd en zijn interviews met sleutelfunctionarissen afgenomen (zoals de gemeentesecretaris, de directeurs van Mens & Organisatie en Juridische Zaken, de voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad en de Centrale Vertrouwenspersoon). Vervolgens is bekeken hoe het stelsel in de praktijk functioneert, aan de hand van 8 casussen waarbij sprake was van een (dreigend) arbeidsconflict. Onze bevindingen zijn uitgewerkt en geanalyseerd. Voor deze analyse is onderscheid gemaakt tussen vier verschillende conflict- en escalatieniveaus, door ons aangeduid als: het zogenaamde 'nulniveau', de rationele conflictfase, de emotionele conflictfase, en de vechtfase. Met behulp van dit conflictmodel hebben we inzichtelijk gemaakt welke instrumenten de gemeente op welk conflict- en escalatieniveau voorhanden heeft en hoe deze effectief (kunnen) worden ingezet. Aan de hand van de analyse hebben we vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord.

In hoeverre zijn de huidige signalerings- en interventieprocessen binnen de gemeente Utrecht effectief in het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten?

Uit onze analyse is gebleken dat het stelsel van beleid, wet- en regelgeving, procedures en functionarissen op papier volledig is en kwalitatief en synergetisch goed in elkaar zit. Het kan op een aantal specifieke punten, bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van vertrouwenspersonen, nog iets verder aangescherpt worden, maar in het algemeen is het actueel, overzichtelijk en in theorie goed toepasbaar.

De werking van het stelsel in praktijk blijkt echter een struikelblok. Sommige instrumenten, zoals de geschillenregeling, worden niet optimaal benut of toegepast, en sommige functionarissen, zoals coaches en mediators, worden beperkt of niet tijdig ingezet. Dit betekent dat het stelsel in praktijk voornamelijk wordt gebruikt bij het **aanpakken** van **(reeds geëscaleerde) conflicten** en de inzet vooral is gericht op 'conflictmanagement'. Van inzet van het stelsel bij het **voorkomen, herkennen** of normaliseren van arbeidsconflicten in een eerder stadium is momenteel nog te weinig sprake. Hier valt nog veel te winnen.

In hoeverre vindt evaluatie op casuïstiek plaats en worden naar aanleiding hiervan aantoonbaar procesverbeteringen geïmplementeerd?

Evaluatie van de onderzochte casussen heeft naar het oordeel van de betrokkenen niet structureel of gecoördineerd plaatsgevonden. Wel hebben betrokkenen zelf vaak nagedacht over wat ze in

¹ In het kader van dit onderzoek is een arbeidsconflict gedefinieerd als een geschil op de werkvloer tussen medewerkers onderling, of tussen medewerkers en leidinggevenden.

² Met het stelsel bedoelen we alle regels, procedures, processen en afspraken die te maken hebben met het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten, alle functionarissen die daarin een rol spelen en het samenspel daartussen.

voorkomende gevallen anders of beter zouden kunnen doen. Ook is er op de verschillende betrokken afdelingen, bijvoorbeeld Juridische Zaken en Mens & Organisatie, en door verschillende betrokken functionarissen en leidinggevenden nagedacht over de manier waarop er intern beter omgegaan kan worden met (dreigende) arbeidsconflicten. Daarbij wordt er organisatiebreed hard gewerkt aan verandering van de (gespreks)cultuur en vinden er 'lokale' evaluaties plaats van processen en systemen.

Adviseer over praktische, toepasbare en concrete verbeteringen omtrent zowel dreigende als ook daadwerkelijke arbeidsconflicten.

Investeer in een positieve en constructieve voedingsbodem en verlaag de drempel voor inzet van het stelsel van conflictpreventie en hantering.

Vanuit de constatering dat (dreigende) arbeidsconflicten te laat wordenesignaleerd en/of dat hier niet tijdig op wordt geïntervenieerd adviseren wij de drempel voor de inzet van functionarissen en voorzieningen te verlagen, als volgt:

- Normaliseer het gesprek over functioneren en gedrag, onder andere door strakker te sturen op de FIT-gesprekken en het geven van feedback te normaliseren.
- Evalueer en update de werkwijze geschillen zodat deze ruim geïnterpreteerd en ingezet kan worden.
- Verruim de taakomschrijving van de vertrouwenspersonen, zodat deze zo breed mogelijk kunnen worden ingezet, en hun signaleringsfunctie wordt versterkt.
- Maak de toegang tot andere experts en functionarissen (bijvoorbeeld coaches en mediators) laagdrempeliger zodat deze ingezet kunnen worden als middel voor persoonlijke groei en ontwikkeling.

Geef leidinggevenden meer houvast in de omgang met (dreigende) arbeidsconflicten.

Wij constateren dat leidinggevenden een cruciale rol spelen in het signaleren en interveniëren bij dreigende arbeidsconflicten. Ook constateren we dat de manier waarop hiermee door leidinggevenden wordt omgegaan sterkt uiteenloopt. Wij adviseren als volgt:

- Investeer in kennis en kunde bij leidinggevenden over het vroegtijdig signaleren van sluimerende onvrede en het interveniëren bij (dreigende) arbeidsconflicten.
- Investeer (verder) in de relatie tussen leidinggevenden (intervisie) en tussen leidinggevenden en HR Business Partners, zodat ze elkaar goed weten te vinden en elkaar constructief kunnen adviseren en ondersteunen.
- Maak waar nodig en mogelijk een '*stappenplan interventie bij (dreigende) arbeidsconflicten*', waarin ook de rol van de afdeling Juridische Zaken wordt uitgewerkt. Zorg voor een duidelijke rol- en mandaatverdeling tussen de verschillende escalatieniveaus binnen de organisatie (bijvoorbeeld in geval van een formele maatregel als een waarschuwing).

Investeer in dossiervorming.

Vanuit de constatering dat dossiers veelal niet aanwezig zijn in het geval van arbeidsconflicten adviseren wij om in te investeren in dossiervorming.

- Zorg dat verslaglegging en dossiervorming een vast onderdeel vormen van het stappenplan interventie bij (dreigende) arbeidsconflicten. Daarbij dient een balans te worden gezocht tussen alles en niks vastleggen.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

We staan stil bij de aanleiding, de onderzoeksvragen en het uitgevoerde onderzoek. Ook geven we een leeswijzer voor de rapportage.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De gemeente Utrecht heeft in de afgelopen jaren te maken gehad met verschillende (dreigende) arbeidsconflicten. Een aantal van deze conflicten zijn geëscaleerd en hebben geleid tot onrust binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Ook hebben deze zaken zowel persoonlijk als professioneel een grote indruk gemaakt op de betrokken medewerkers. De concerndirectie van de gemeente Utrecht wil hiervan leren en heeft daarom besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten binnen de gemeente.

In het kader van dit onderzoek is een arbeidsconflict gedefinieerd als een geschil dat zich voordoet op de werkvloer, tussen medewerkers onderling, of tussen een werknemer en de werkgever. Dit kan variëren van kleine meningsverschillen tot grote conflicten die de werkrelatie ernstig verstoren. Arbeidsconflicten kunnen ontstaan door verschillende factoren, zoals gebrek aan communicatie, botsende persoonlijkheden, en/of meningsverschillen over functioneren, arbeidsvoorwaarden en/of -omstandigheden.

Voorafgaand aan het onderzoek zijn door de concerndirectie als onderzoeksvragen vastgesteld:

1. In hoeverre zijn de huidige signalerings- en interventieprocessen binnen de gemeente Utrecht effectief in het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten?
2. In hoeverre vindt evaluatie op casuïstiek plaats en worden naar aanleiding hiervan aantoonbaar procesverbeteringen geïmplementeerd?
3. Adviseer over praktische, toepasbare en concrete verbeteringen omtrent zowel dreigende als ook daadwerkelijke arbeidsconflicten.

1.2 Het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door adviseurs van bureau Berenschot, en werd begeleid door de Manager Concernaudit. In het vervolg zullen we naar de betrokken adviseurs verwijzen in de eerste persoon meervoud (wij, ons).

Onze werkzaamheden in het onderzoek hebben we verdeeld in twee stappen. Ten eerste hebben we een 'foto' gemaakt van hoe het huidige gemeentelijke stelsel er op papier uit ziet en in theorie functioneert. Met het stelsel bedoelen we alle regels, procedures, processen en afspraken die te maken hebben met het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten, en ook alle functionarissen die daarin een rol spelen, alsmede het samenspel daartussen. We hebben dit stelsel geanalyseerd op volledigheid (zijn alle voorzieningen aanwezig

die je zou mogen verwachten?) en kwaliteit (zijn de procedures actueel; in lijn met de relevante wet- en regelgeving en toepasbaar?). Dit hebben we gedaan door 31 documenten te bestuderen van de gemeente Utrecht die betrekking hebben op (dreigende) arbeidsconflicten. Daarnaast hebben we 11 interviews afgenomen bij functionarissen die een sleutelrol spelen in het stelsel.

Ten tweede hebben we geanalyseerd hoe het stelsel in de praktijk functioneert: worden de vastgestelde procedures en processen in de praktijk gevolgd en waarom wel of niet? Maar ook of het stelsel bijdraagt aan een goede omgang met (dreigende) arbeidsconflicten: zijn betrokken medewerkers, leidinggevend en functionarissen in de praktijk in staat hun rol te vervullen? In hoeverre worden ze daarbij gedragen en ondersteund door hetgeen is vastgelegd en de werkomgeving? Hoe worden deze processen door de verschillende betrokkenen beleefd? En ten slotte, wordt casuïstiek geëvalueerd en/of wordt het stelsel aangepast en verbeterd aan de hand van ervaringen?

Deze analyse hebben we gedaan door casussen te onderzoeken, waarbij de afgelopen drie jaar een (dreigend) arbeidsconflict gespeeld heeft. In totaal hebben we 8 casussen onderzocht, zowel betreffende huidige medewerkers als oud-medewerkers van de gemeente Utrecht. Voor elke casus hebben we (wanneer aanwezig en met toestemming van de betrokkenen) het dossier van de afdeling Mens & Organisatie (hierna: M&O), de afdeling Juridische Zaken (hierna: JZ) en/of de leidinggevende bestudeerd. Ook hebben we de (oud-)medewerkers, (voormalig-)leidinggevend, betrokken HR Business Partners (hierna: HRBP's) en betrokken arbeidsjuristen uitgenodigd voor een interview. In totaal hebben we 28 personen gesproken (exclusief de eerdergenoemde interviews met sleutelfunctionarissen).

In dit rapport reflecteren we op de rode draden die uit deze interviews naar voren komen en geven we aan de hand daarvan antwoord op bovengenoemde onderzoeksvragen. We gaan in dit rapport niet in op de individuele casussen. Dit is niet het doel van het onderzoek en is ons ook niet gevraagd. Bovendien zouden we daarmee de privacy van de betrokkenen schaden. Wel merken we in dit verband op dat de casussen die we behandeld hebben, verschilden in aard, inhoud en ernst van het conflict. Rondom enkele casussen leefde nog veel frustratie en verdriet over de gevolgde procedures bij de betrokkenen en was er een daarmee samenhangende behoefte aan genoegdoening en herstel. Dit onderzoek kan helaas niet in die behoefte voorzien, omdat we de individuele casussen niet als zodanig behandelen. Wij hebben het zeer gewaardeerd dat alle betrokkenen desondanks zeer open en constructief waren in hun bijdragen en medewerking aan het onderzoek. We willen hen daarvoor hartelijk bedanken.

De uitkomsten van de bovengenoemde stappen hebben we gebundeld in een analyse op hoofdlijnen. Deze analyse hebben we uitgewerkt in de rapportage, welke we opgeleverd hebben aan de concerndirectie. Zij zijn verantwoordelijk voor de verdere verspreiding van het rapport.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn onze bevindingen over het functioneren van het stelsel opgenomen. Bij de bevindingen maken we onderscheid tussen het functioneren van het stelsel rondom (dreigende) arbeidsconflicten op papier en in de praktijk. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de analyse en conclusie opgenomen, waarin we de bevindingen in een breder perspectief van conflictescalatie binnen de organisatie plaatsen. Dit doen we met behulp van een conflictmodel bestaande uit vier fasen: het zogenaamde 'nulniveau', de rationele conflictfase, de emotionele conflictfase, en de vechtfase. In hoofdstuk 4 beantwoorden we tot slot de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen. Een verantwoording van de onderzoeksstappen is opgenomen als bijlage 1. Het analyse- en toetsingskader waar we de bevindingen op baseren zijn opgenomen als bijlage 2 en bijlage 3.

HOOFDSTUK 2

Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat over het functioneren van het stelsel op papier en in de praktijk. Met 'het stelsel' doelen wij op alle regels, procedures, processen en afspraken die te maken hebben met het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten, alle functionarissen die daarin een rol spelen en het samenspel daartussen.

2.1 Bevindingen over het functioneren van het stelsel op papier

In deze paragraaf beschrijven wij hoe het stelsel er op papier uitziet. Daarbij kijken we naar de volledigheid, kwaliteit en synergie van het stelsel. Op papier is het stelsel volledig en zit het kwalitatief sterk in elkaar. Qua synergie is er ruimte voor versterking.

2.1.1 De volledigheid van het stelsel

Het stelsel is volledig en voorziet in een gedegen basis voor conflicthantering.

De volledigheid van het stelsel rondom (dreigende) arbeidsconflicten hebben we getoetst aan de wettelijke verplichtingen. Het leidend kader voor (preventie van) arbeidsgeschillen wordt gevormd door Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de CAO Gemeenten.³ Daarin ligt de nadruk op goed werkgeverschap en de zorgplicht van de werkgever. Deze zorgplicht moet tot uiting komen in de aanstelling van zogenaamde 'deskundige werknemers'⁴ die naar behoren zelfstandig en onafhankelijk bijstand kunnen leveren in geval van een (dreigende) verstoorde arbeidsrelatie. We stellen vast dat de gemeente Utrecht op papier een volledig stelsel heeft dat aansluit op het leidend kader. Dit stelsel bestaat uit een werkwijzer geschillenbemiddeling, de inzet van vertrouwenspersonen en een proces voor beëindigingsovereenkomsten.⁵

De werkwijzer geschillenbemiddeling bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste beschikt de gemeente Utrecht over geschillenbemiddeling. Deze bemiddelaars zijn medewerkers van de afdeling JZ, die als adviseur medewerkers en leidinggevenden adviseren en begeleiden. Het doel daarvan is te voorkomen dat een lastige situatie leidt tot een geschil, of nog verder uit de hand loopt. Deze 'geschillenbemiddelaars' werken onafhankelijk en staan neutraal tegenover de belangen van beide partijen. De ondersteuning van de adviseurs is laagdrempelig en vaak beperkt tot een gesprek.

Ten tweede biedt de gemeente Utrecht de mogelijkheid tot mediation. Dit is een belangrijke stap in onpartijdige en onafhankelijke (proces)begeleiding om gesprekken tussen medewerkers, of tussen de werknemer en de werkgever weer op gang te brengen. Bij mediation gaat het om vertrouwelijke

³ Beschreven in bijlage 2

⁴ Artikel 13, Arbeidsomstandighedenwet

⁵ Beschreven in bijlage 3

gesprekken waarbij de partijen zelf verantwoordelijk blijven voor het resultaat. De coördinatie van mediation verloopt via een arbeidsjurist van de afdeling JZ.

Ten derde is er de mogelijkheid tot het maken van een melding bij een geschillencommissie. De verplichting voor het instellen van een dergelijke commissie is vastgelegd in de CAO Gemeenten. De geschillencommissie behandelt individuele geschillen tussen de werkgever en de werknemer over a) de individuele toepassing van een functiewaarderingssysteem; b) de afspraken in het 'van-werk-naar-werk'-traject; en c) de individuele toepassing van een sociaal plan of een sociaal statuut. Het staat de werkgever vrij de bevoegdheid met andere onderwerpen uit te breiden. De gemeente Utrecht heeft dit niet gedaan.

Naast geschillenbemiddeling zijn er binnen de gemeente vertrouwenspersonen. Ook zij spelen een belangrijke rol in het verlenen van zelfstandige en onafhankelijke bijstand. Vertrouwenspersonen zijn er voor medewerkers en leidinggevenden die te maken hebben met pesten, discriminatie, (seksuele) intimidatie, agressie of vermoedens van integriteitsschendingen. Ze informeren over de mogelijke vervolgstappen en begeleiden (naar behoefte) bij gesprekken, meldingen of klachten. De vertrouwenspersonen werken vanuit vertrouwelijkheid en zijn onafhankelijk van het management. De organisatie heeft ook twee externe vertrouwenspersonen voor het geval de medewerker daaraan de voorkeur geeft.

Verder heeft de gemeente Utrecht uitgangspunten, richtlijnen en procesafspraken opgesteld voor het voorbereiden, opstellen en sluiten van de beëindiging van arbeidsovereenkomsten. Dit worden ook wel vaststellingsovereenkomsten (VSO's) genoemd. In deze regelgeving is opgenomen dat een beëindigingsovereenkomst voor beide partijen een effectieve oplossing kan zijn voor gerezen problemen van welke aard dan ook. Er wordt beschreven wat de positie van de medewerker is en hoe het proces er voor de totstandkoming uit dient te zien. Ook is opgenomen dat de HRBP en de arbeidsjurist integraal adviseren en welke escalatielijnen er zijn. Tot slot is opgenomen dat er een checklist wordt nagelopen en geregistreerd.

2.1.2 De kwaliteit en synergie van het stelsel

Het stelsel zit kwalitatief sterk in elkaar. Wel is er ruimte om de synergie tussen verschillende onderdelen van het stelsel te versterken.

Met betrekking tot de kwaliteit van het stelsel hebben we getoetst of het bestaande beleid en de procedures actueel, in lijn met de relevante wet- en regelgeving en toepasbaar zijn. Het valt op dat het stelsel op papier niet alleen volledig is, maar ook kwalitatief goed in elkaar steekt. Het beleid, de procedures en de specifieke wet- en regelgeving sluiten over het algemeen goed op elkaar aan en versterken elkaar.

Een uitzondering daarop vormt de informatie over de vertrouwenspersonen op het intranet. De vertrouwenspersoon wordt daar aangemerkt als onafhankelijk en neutraal. Dit wekt de indruk dat een vertrouwenspersoon tussen de betrokken partijen in staat. Dit is echter niet geval. Een vertrouwenspersoon is per definitie eenzijdig geïnformeerd door de hulpvrager en dus partijdig. Verduidelijking van de rol en functie van de vertrouwenspersoon zou kunnen bijdragen aan het toegankelijker maken daarvan.

Verder blijkt dat er beleidsstukken en procedures zijn, die niet direct binnen het stelsel van (dreigende) arbeidsconflicten vallen, maar hier wel een belangrijke rol in spelen. De synergie tussen het stelsel en deze beleidsstukken en procedures, is mede van invloed op de kwaliteit van het stelsel en kan verbeterd worden. Zo zijn er verschillende handvatten voor het voeren van gesprekken. Bijvoorbeeld een escalatiestandaard voor het ervaren van knelpunten, handreikingen voor gesprekken over sociale veiligheid en handreikingen voor bespreken, afspreken en

aanspreken. In dergelijke stukken wordt ervan uitgegaan dat er in eerste instantie samenwerkingsovereenkomsten gemaakt zijn. Het maken van afspraken is ook een belangrijk onderdeel van de organisatieverandering 'Duidelijk, Resultaatgericht en Aanspreken (DRA)'. Dit uitgangspunt sluit echter niet goed aan op de systematiek van de Functioneren, Inzetbaarheid en Talenten (FIT)-gesprekken, waar de nadruk ligt op een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen medewerker en leidinggevende voor het voeren van dit gesprek en de mogelijkheid om deze naar eigen inzicht in te richten. Er is op papier dus geen verplichting om tijdens de FIT-gesprekken afspraken vast te leggen, terwijl hier bij de handvatten voor het voeren van gesprekken wel vanuit wordt gegaan.

2.2 De werking van het stelsel in praktijk

Uit de gesprekken met sleutelfiguren en betrokkenen bij casussen blijkt dat de toepassing van het stelsel in de praktijk weerbarstig is. De meeste regelingen en functionarissen zijn voldoende bekend en goed vindbaar. Dat komt niet (alleen) door gerichte instructies of informatie op intranet, maar ook door doorverwijzingen van collega's, leidinggevend en/of M&O. De duidelijkheid en de toepassing van het stelsel laten echter op onderdelen te wensen over. We zetten onze bevindingen uiteen aan de hand van (1) het stelsel zelf, (2) de dynamiek op de werkvloer en (3) de synergie met ander beleid en andere procedures die aan het stelsel gerelateerd zijn.

2.2.1 Het stelsel zelf

De mogelijkheden binnen de geschillenregeling zijn (niet volledig) bekend en de potentie wordt niet (volledig) benut.

De gemeentelijke geschillenregeling biedt verschillende mogelijkheden voor conflictbemiddeling en -behandeling. In de praktijk wordt deze regeling ondergewaardeerd en te weinig gebruikt. De regeling is beperkt bekend, onder andere bij medewerkers die er vanuit een stelselverantwoordelijkheid wel van op de hoogte zouden moeten zijn. Ook is er beperkt vertrouwen bij medewerkers dat de mogelijkheden uit de geschillenregeling hen verder zullen helpen.

De geschillenregeling kent drie mogelijkheden voor geschillenbeslechting: (a) geschillenbemiddeling; (b) mediation, en (c) de geschillencommissie. Deze mogelijkheden lopen op van informeel en laagdrempelig bij beginnende onenigheid tot formele geschillenbeslechting bij een arbeidsrechtelijk conflict. Bij geschillenbemiddeling (a) dient de afdeling JZ op te treden als 'adviseur geschillenbemiddeling'. Deze adviseur zou volgens de geschillenregeling 'onafhankelijk en neutraal' zijn en de gesprekken tussen een medewerker en een leidinggevende moeten kunnen begeleiden. In de praktijk is (bijna) niemand op de hoogte van deze mogelijkheid tot geschillenbemiddeling en de rol die de afdeling JZ daarin te spelen heeft.

Formele mediation (b) wordt in praktijk vooral aangeboden bij langdurige ziekte en als onderdeel van de geschillenregeling waardoor de toepassing daarvan ook vaak beperkt blijft tot langlopende en geëscaleerde casussen. Het lijkt erop dat de rol van de afdeling JZ in de voorziening onder (a) in praktijk wordt ingevuld door medewerkers formele (externe) bemiddeling (b) aan te bieden. Dit wordt bovendien eigenlijk alleen gedaan als de situatie al in ernstige mate is geëscaleerd en er geen andere mogelijkheden voor herstel meer zijn. Mediation is dan onderdeel van een exit-strategie, terwijl deze juist in een eerder stadium kan worden ingezet om een conflict(escalatie) te voorkomen.

Tot slot is er de mogelijkheid om een melding te doen bij de geschillencommissie (c). De geschillencommissie heeft sinds de oprichting in 1 januari 2020 echter nog geen enkele melding ontvangen. Daarmee is de relevantie van dit instrument in de praktijk zeer beperkt. Dit kan te maken hebben met het mandaat van de geschillencommissie dat beperkt is tot geschillen over (i) functiewaardering; (ii) 'werk-naar-werk-trajecten' en (iii) de individuele toepassing van het sociaal plan of – statuut.

FIT-gesprekken worden niet regelmatig gevoerd en de vorm is te vrijblijvend.

Aan de basis van goed functioneren staat een gedegen ontwikkelingssysteem. Bij de gemeente Utrecht is dat het zogenaamde FIT-systeem. Dit systeem is gebaseerd op vier pijlers die de randvoorwaarden voor de beoordelingsgesprekken (FIT-gesprekken) vormen, te weten:

- Samen verantwoordelijk - medewerkers hoeven niet op een uitnodiging van de leidinggevende te wachten. Als een leidinggevende niet (tijdig) het initiatief neemt voor een FIT-gesprek, wordt hiermee de verantwoordelijkheid voor het voeren van een gesprek in de praktijk verlegd naar de medewerker, die juist in geval van een (dreigend) conflict geneigd zal zijn zich stil te houden en in ieder geval niet snel een FIT-gesprek zal initiëren.
- Regelmatig - in overleg tussen medewerker en leidinggevende. De verantwoordelijkheid voor het initiëren van het gesprek wordt ook hiermee in het midden gelaten.
- Vastleggen - minimaal 1 keer per jaar wordt er een verslag gemaakt. Dit is dus vereist. Uit de casussen blijkt echter dat deze met grote regelmaat ontbreken in de dossiers, of 'blijven hangen' in het goedkeuringsproces tussen de medewerker en de leidinggevende.
- Vormvrij - eigen verslagen kunnen worden ge-upload via het zogenaamde 'vrije vorm' FIT formulier. Deze mogelijkheid is niet alom bekend en wordt weinig gebruikt. Onduidelijk is (op initiatief) van wie deze eigen verslagen kunnen worden opgemaakt en ge-upload.

Hoewel de gemeente Utrecht in het afgelopen jaar een enorme verbeterslag heeft gemaakt, blijkt uit de praktijk van de door ons onderzochte casussen dat de FIT-gesprekken niet regelmatig plaats vinden. Of, hoe, wanneer en met welke regelmaat ze plaatsvinden verschilt per afdeling en leidinggevende. Ook als de FIT-gesprekken wel plaatsvinden wordt dit niet altijd (nauwkeurig) vastgelegd. Het systeem lijkt zich bovendien niet te lenen voor het verslaan van incidenten, meldingen en andere bijzonderheden. Hoewel het 'vrije vorm'-formulier hiervoor bedoeld lijkt te zijn, wordt dit (hiervoor) in praktijk niet of nauwelijks gebruikt. Sommige leidinggevers houden er in plaats daarvan hun eigen systeem op na. Dit opent volgens gesprekspartners de weg voor zogenaamd 'sluimerend disfunctioneren'; disfunctioneren dat niet is vastgelegd en dat niet wordt opgepakt.

De vertrouwenspersoon is niet volledig onafhankelijk gepositioneerd.

Op de kwaliteit en toepasbaarheid van het Reglement Vertrouwenspersonen (2025) valt weinig af te dingen. Wel zijn er een aantal opmerkingen te maken over de praktische reikwijdte van het instituut vertrouwenspersoon. Op basis van het reglement vertrouwenspersonen zijn vertrouwenspersonen een eerste aanspreekpunt bij hoofdzakelijk ongewenst gedrag en integriteitskwesties. De vierde meest voorkomende hulpvraag bij vertrouwenspersonen is echter gericht op arbeidsconflicten. De in het reglement gedefinieerde rol van vertrouwenspersonen lijkt dus kunstmatig en onnodig beperkt. Het is niet duidelijk waarom een vertrouwenspersoon niet ook kan worden ingeschakeld bij arbeidsconflicten en andere kwesties. Omdat dit in praktijk ook gebeurt, ligt het voor de hand deze uitgebreidere rol ook op papier uit te breiden en te communiceren.

Verder valt op dat de centrale vertrouwenspersoon direct aan de gemeentesecretaris rapporteert maar hiërarchisch onder M&O valt. Als deze structuur niet in de weg staat aan een directe en

onafhankelijke rapportage aan de gemeentesecretaris, is dit niet bezwaarlijk. Vertrouwenspersonen moeten namelijk onafhankelijk kunnen opereren in een directe lijn kunnen rapporteren. Bijvoorbeeld over organisatiebrede trends en patronen en de door medewerkers ervaren werkcultuur.

Coaching wordt ingezet bij dreigende arbeidsconflicten, wat averechts werkt.

Coaching is geen onderdeel van het stelsel rondom (dreigende) arbeidsconflicten, maar uit de praktijk blijkt dat het daar wel voor ingezet wordt. Coaching is op papier goed geregeld. Het is een positief instrument gericht op het leren en ontwikkelen van de medewerker. Leidinggevendens weten de weg naar coaches te vinden en wijzen medewerkers regelmatig op de mogelijkheid een coach in te schakelen.

In de onderzochte casussen bleek het inschakelen van een coach in de meeste gevallen door medewerkers echter te worden geïnterpreteerd als: "ik heb een probleem". Als coaching wordt ingezet op het moment dat het vertrouwen tussen de leidinggevende en de medewerker eigenlijk al is geschonden en er niet of nauwelijks meer ruimte is voor een goed gesprek, kan coaching worden gezien als een manier om het echte probleem te omzeilen of een moeilijk gesprek uit de weg te gaan.

2.2.2 De dynamiek van het stelsel op de werkvloer voor de medewerker

De positie van de medewerker in een (dreigend) arbeidsconflict is in de meeste gevallen kwetsbaar.

Bij een (dreigend) arbeidsconflict voelen medewerkers zich onvoldoende gesteund door hun leidinggevendens en/of weten de weg naar de verschillende regelingen niet (voldoende) te vinden. De positie van de medewerker is daarom in de meeste gevallen kwetsbaar. Verschillende factoren speelden daarbij een rol. Deze zetten we uiteen.

Medewerkers kunnen bij een (dreigend) arbeidsconflict niet altijd een beroep doen op de leidinggevende.

De betrokken medewerkers voelden zich bijna allemaal 'overvallen' door de situatie waarin ze terechtkwamen en niet gesteund door de werkomgeving. Dat had betrekking op zowel de leidinggevende als andere directe collega's. De medewerkers spreken over lange periodes waarin de leidinggevende niet bereikbaar was; niet reageerde op e-mails, berichten, telefoonoproepen en/of andere gespreksverzoeken. Ze voelden zich niet gehoord door hun leidinggevende en hadden bovendien het idee dat ze nergens anders binnen de organisatie terecht konden. Terwijl medewerkers behoefte hadden aan steun, zagen leidinggevendens zich juist genoodzaakt om zich normerend op te stellen.

Meerdere betrokken leidinggevendens leidt tot rolonduidelijkheid.

In verschillende casussen was er sprake van een inhoudelijke leidinggevende en een HR-leidinggevende. Dit had betrekking op een specifieke afdeling, maar komt in de praktijk nog steeds voor bij sommige functies zoals managementassistenten. Dit onderscheid bleek in praktijk voor een gebrek aan eigenaarschap en rolonduidelijkheid te zorgen. Beide leidinggevendens hadden een rol maar in de praktijk werd er vooral ook naar elkaar gekeken. Onderlinge afstemming was nodig maar leidde tot meer werkdruk bij leidinggevendens die toch al een grote span of control hadden. Deze gedeelde verantwoordelijkheid leidde tot vertraging en onduidelijkheid over afspraken en vervolgstappen.

In casussen waarin sprake was een formele waarschuwing raakte daarnaast ook de directeur betrokken. Daarmee werd de directeur onderdeel van het arbeidsconflict. Ook dat zorgde in bepaalde gevallen voor rolonduidelijkheid. Bijvoorbeeld bij de keuze wie er namens de werkgever zou aansluiten bij een mediation met de medewerker.

Tegelijkertijd hebben we ook gezien dat het overdragen van de leidinggevende rol aan een ander een positief effect kan hebben op een conflict. Bijvoorbeeld bij het beëindigen van een detachering of het inzetten van een andere leidinggevende uit hetzelfde MT. Het positieve effect wordt bereikt als de professionele verhoudingen dermate verstoord zijn dat medewerker en leidinggevende er samen niet meer uitkomen. Het betrekken van een nieuwe leidinggevende kan dan helpend zijn.

Er is wisselende ervaring met de ondersteuning van vertrouwenspersonen.

Medewerkers wisten bij arbeidsconflicten de weg naar de vertrouwenspersoon goed te vinden. De meeste medewerkers voelde zich gesteund door de vertrouwenspersoon, maar niet alle medewerkers waren daarmee geholpen. In een aantal casussen werd een vertrouwenspersoon benaderd en kon deze in de gesprekken een belangrijke ondersteunende rol spelen. Sommige medewerkers ervoeren de rol en/of het handelsperspectief van de vertrouwenspersoon als te beperkt. In enkele casussen ervoeren de medewerkers de informatie van de vertrouwenspersoon over mogelijke vervolgstappen niet als helpend. In die gevallen werd er bijvoorbeeld naar M&O of naar de leidinggevende van de leidinggevende verwezen, terwijl op dat moment een verwijzing naar het adviespunt integriteit en ongewenst gedrag passender was geweest.

Er wordt weinig gebruik gemaakt van andere voorzieningen dan de vertrouwenspersoon.

Door medewerkers wordt weinig gebruik gemaakt van andere regelingen of voorzieningen dan van de vertrouwenspersoon. Eén van de redenen daarvoor is dat de stap naar het adviespunt integriteit en ongewenst gedrag of naar de leidinggevende van de leidinggevende al snel als te groot wordt ervaren. Een andere reden is dat sommige functionarissen en instrumenten (werkwijze geschillen, inzetbaarheidsfunctionaris, maar ook bijvoorbeeld coaches) bij sommige medewerkers volledig onbekend waren.

2.2.3 De dynamiek van het stelsel op de werkvloer voor de leidinggevende

Uiteenlopende wijze van samenwerking tussen leidinggevende, HRBP en arbeidsjurist.

De rol en het belang van de samenwerking in de driehoek⁶ tussen de leidinggevende, de HRBP en de arbeidsjurist bij arbeidsconflicten werd door de verschillende betrokkenen anders uitgelegd en gewaardeerd. Uit de casussen blijkt dat er geen standaardproces is voor het inschakelen van een HRBP en/of een arbeidsjurist bij arbeidsconflicten. Iedereen doet dit volgens een eigen werkwijze.

Voor de meeste leidinggevendenden werkte het goed om in de periodieke overleggen te spreken met de HRBP en waar nodig aanvullend advies in te winnen van de HRBP en/of de arbeidsjurist. Er zijn echter ook leidinggevendenden die advies en ondersteuning bij (dreigende) arbeidsconflicten hebben gemist. Dit werd mede veroorzaakt door personele wisselingen bij de afdeling M&O waardoor de lijntjes langer werden. In enkele gevallen heeft dit ertoe geleid dat een HRBP en/of de arbeidsjurist niet was ingeschakeld, terwijl dat wel helpend was geweest. Wat daarbij meespeelt zijn de uiteenlopende beelden bij leidinggevendenden over de rol die de HRBP kan spelen bij (dreigende) arbeidsconflicten. Dit geldt overigens ook voor de medewerkers, die de HRBP toch vooral ervaren als adviseur van de leidinggevende, zeker als conflicten al geëscaleerd zijn.

⁶ Door Berenschot aangeduid als 'driehoek': dit is geen formeel instituut binnen het stelsel van dreigende arbeidsconflicten maar een dynamiek die in praktijk bij verschillende casussen is geconstateerd.

Er is onduidelijkheid over het instrumentarium en de procedures.

Uit de casussen kwam naar voren dat het voor een aantal leidinggevenden onduidelijk is welke instrumenten en handvatten zij hebben om met (dreigende) arbeidsconflicten om te gaan. Deze hebben zij daardoor ook niet in kunnen zetten. Datzelfde geldt voor de kennis over regelgeving, procedures en de rol van verschillende functionarissen binnen het stelsel van conflictbeslechting.

2.3 Aan het stelsel gerelateerde bevindingen

De rol van de bedrijfsarts is beperkt, terwijl deze wel bijzondere mogelijkheden biedt.

De rol van de bedrijfsarts bij (dreigende) arbeidsconflicten is beperkt. Dit terwijl in meerdere casussen sprake was van een ziekmelding die te maken had met een arbeidsconflict. Er zijn momenteel geen standaard afspraken met de bedrijfsarts over diens rol in het proces van dreigende arbeidsconflicten. Op basis van de STECR-werkwijze zijn er echter wel verschillende handvatten voor de bedrijfsarts om vroegtijdig te interveniëren bij een vermoeden van ziekte in verband met een vermeend arbeidsconflict.⁷ Zo kan de bedrijfsarts een vroegtijdig gesprek, een interventieperiode (betaald verlof van 2 weken, ook wel 'pauze' genoemd) of mediation adviseren. Van deze mogelijkheid is in enkele gevallen ook gebruikgemaakt.

Arbeidsconflicten en onderzoeken van het adviespunt integriteit en ongewenst gedrag lopen soms door elkaar

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar (het functioneren van) het adviespunt integriteit en ongewenst gedrag (hierna: adviespunt). Wel zijn uit ons onderzoek bevindingen gekomen die raken aan dit adviespunt en van belang zijn bij het aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten. Zo komt naar voren dat het adviespunt soms (zijdelings) betrokken is bij arbeidsconflicten. In enkele casussen liep er een onderzoek vanuit het adviespunt, terwijl er gelijktijdig ook een arbeidsconflict speelde. De procedure van het adviespunt werd in die gevallen door de medewerker ervaren als ondoorzichtig en intimiderend. Dit was met name het geval als er tijdens het onderzoek gesproken werd over beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Dit gevoel werd versterkt als een HRBP betrokken was bij zowel het arbeidsconflict als het onderzoek door het adviespunt, hetgeen werd ervaren als oneigenlijke inmenging en belangenverstrengeling.

⁷ Stichting Expertisecentrum Re-integratie en Participatie (STECR), Werkwijze arbeidsconflicten, 12 april 2022

HOOFDSTUK 3

Analyse

In de analyse duiden we de bevindingen uit hoofdstuk 2 door deze binnen een perspectief van conflictescalatie te plaatsen. Ook staan we kort stil bij relevante context en scope omdat onze analyse in het licht daarvan gelezen moet worden. Op basis hiervan formuleren we een conclusie.

3.1 Context en scope

Om de analyse goed te kunnen begrijpen is het van belang te noemen dat wij ons niet richten op wat de gemeente in individuele casuïstiek heeft gedaan of (anders) had moeten doen. Wij kijken een abstractieniveau hoger (systemisch) naar of en hoe het aan het onderzoek ten grondslag liggende stelsel in praktijk functioneert en waar de ruimte ligt voor verbetering.

Dit hebben wij gedaan op basis van een selectie van een beperkt aantal verschillende casussen. Op basis van deze selectie zijn we in staat een goede en zinvolle analyse te maken over de werking van het stelsel in praktijk. Tegelijkertijd is er ook veel dat we niet weten. Wij willen dan ook niet pretenderen een compleet en allesomvattend beeld te schetsen van de Utrechtse gemeentepraktijk.

Daarnaast is het zo dat de casussen die wij hebben onderzocht per definitie een (dreigend) arbeidsconflict betreffen en daarmee vooral onderstrepen wat er niet goed is gegaan of beter had gekund. Wij benadrukken dat de gemeente Utrecht 6000 medewerkers heeft; dat dergelijke kwesties altijd beter kunnen en dat er ook heel veel dingen wel goed gaan.

Ten slotte is het van belang te benoemen dat we geen onderzoek hebben gedaan naar het werkklimaat binnen de gemeente Utrecht. Wel zijn ons tijdens het onderzoek een aantal zaken opgevallen met betrekking tot dit werkklimaat die wij, waar relevant, hebben meegenomen in onze analyse.

3.2 Arbeidsconflicten

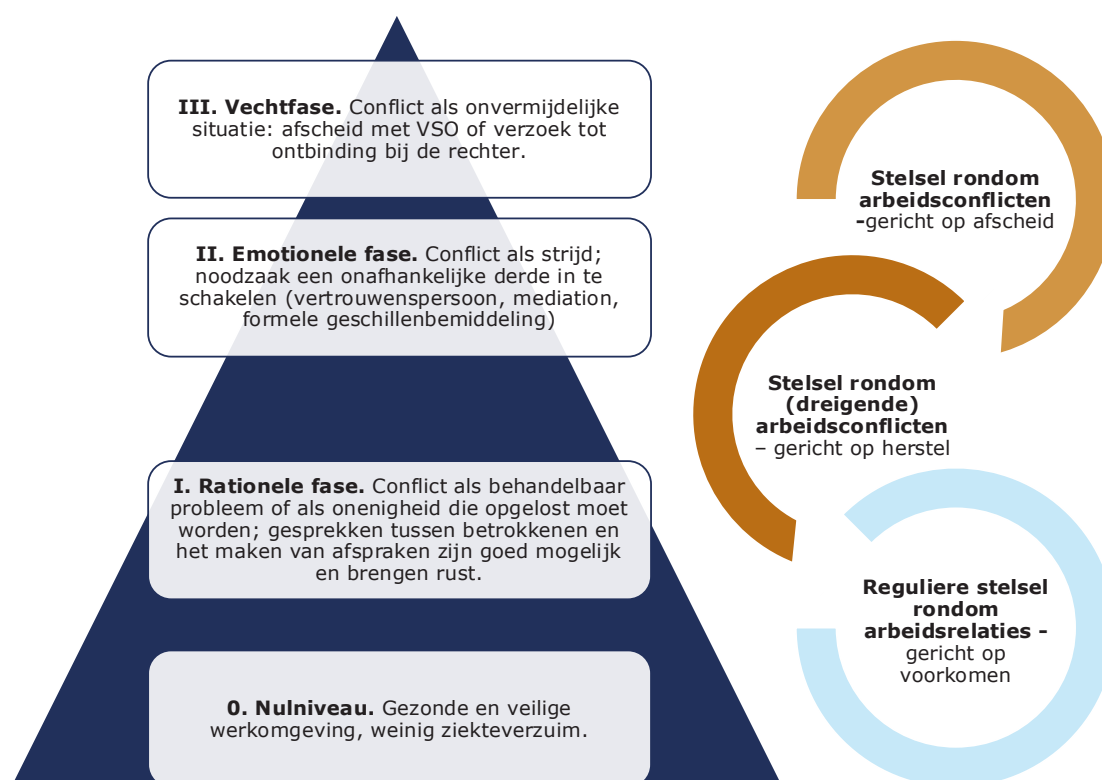
Wij hanteren de volgende definitie van een 'arbeidsconflict': een arbeidsconflict is een geschil dat zich voordoet op de werkvloer, tussen medewerkers onderling, of tussen een werknemer en de werkgever. Arbeidsconflicten kunnen ontstaan door verschillende factoren, zoals gebrek aan communicatie, botsende persoonlijkheden, of meningsverschillen over functioneren, arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. In de regel zijn dergelijke conflicten onder te verdelen in:

- Instrumentele conflicten (taakverdeling, procedures, prioriteiten of doelstellingen).
- Belangenconflicten (persoonlijke of identitaire conflicten met de belangen van de organisatie).

- Emotionele conflicten (een conflict waarin de emoties de overhand nemen en de onderlinge communicatie beïnvloeden).

Arbeidsconflicten kunnen ook variëren in intensiteit: van kleine meningsverschillen tot ernstige conflicten waardoor de werkrelatie zo verstoord raakt dat samenwerken niet langer mogelijk is. In de literatuur worden deze verschillende niveaus van intensiteit ook wel aangeduid als de 'rationele fase' (conflict als probleem dat nog in onderling overleg kan worden opgelost); de 'emotionele fase' (conflict als strijd, dat met hulp van (een) derde(n) kan worden opgelost), en de 'vechtfase' (conflict als oorlog, dat (bijna) niet meer kan worden opgelost).

Om de resultaten van dit onderzoek te kunnen duiden is het van belang deze verschillende conflictfasen inzichtelijk te maken. Wij hebben deze in figuur 1 (hieronder) weergegeven. Een conflict bevindt zich vaak niet precies in een van de drie fasen. Veel meer is sprake van een continuüm van niveau 0 naar III waarop een conflict zich beweegt.



Figuur 1: verschillende conflictfasen binnen een organisatie.

Nulniveau

Op het zogenaamde 'nulniveau' is de werksfeer binnen de organisatie/afdeling goed; zijn er geen conflicten, ervaren de medewerkers de werkomgeving als veilig en voelt iedereen zich gezien en gewaardeerd. Het ziekteverzuim is laag tot gemiddeld (voornamelijk medisch van aard en niet gerelateerd aan arbeidsomstandigheden).

Rationele fase

In de rationele fase is sprake van een 'normaal' niveau van discussie, kleine meningsverschillen en onenigheid. Daarover kan op professionele en respectvolle wijze gesproken worden, zonder dat mensen zich bedreigd of onheus bejegend voelen. Er zijn goed afspraken te maken; er is voldoende flexibiliteit voor sturing en aanpassing en er is ruimte voor ontwikkeling en wederzijds

begrip. In deze fase zal een medewerker ook na lastige incidenten nog geen schroom of weerstand hebben om dit bespreekbaar te maken. Ziekmelden als gevolg van een discussie of onenigheid ligt niet voor de hand. Wel kan er behoefte zijn aan een gesprek met een collega of vertrouwenspersoon. In deze fase kan de HRBP ook nog neutraal adviseren, wat de medewerker bijvoorbeeld kan helpen om zicht te krijgen op de beschikbare instrumenten en functionarissen. In latere fasen zal de HRBP in de regel gekleurd zijn door de ondersteunende rol die zij dan spelen richting de leidinggevende.

Emotionele fase

Met het tweede niveau bevinden betrokkenen zich in de zogenaamde 'emotionele fase', waarbinnen er sprake is van onderlinge strijd en (een beginnend) wantrouwen. Luisteren naar elkaar of wederzijds begrip tonen is zonder hulp van een (onafhankelijke) 'derde', of een gerichte interventie, eigenlijk al niet meer goed mogelijk. Op dit niveau is het noodzakelijk gebruik te maken van de instrumenten en functionarissen die een organisatie heeft om de betrokkenen te steunen en te begeleiden naar een normalisering van de werkrelatie. De hulp van derden is nodig om gesprekken in goede banen te leiden en de arbeidsrelatie constructief te kunnen voortzetten. Mediation kan een positieve uitwerking hebben. In deze fase neemt de kans op arbeidgerelateerd ziekteverzuim (sterk) toe.

Vechtphase

Het conflict is beland in een onoplosbare situatie waarin betrokkenen lijnrecht tegenover elkaar staan. De werkrelatie is dusdanig verstoord dat samenwerken niet langer mogelijk is. Partijen gaan niet meer in gesprek, anders dan met behulp van 'gedwongen' mediation of met tussenkomst van juristen. Partijen zijn niet meer bereid of in staat zich te verplaatsen in de ander en mee te bewegen. Mediation in deze fase is bijna zonder uitzondering 'begeleiden van het exitgesprek'. De kans is zeer groot dat de betrokken medewerker zich ziekmeldt. De werkgever werkt toe naar beëindiging dienstverband en is vaak bereid daarvoor te betalen.

3.3 (Dreigende) arbeidsconflicten bij de gemeente Utrecht

Als we de theorie over (dreigende) arbeidsconflicten toepassen op onze onderzoeksbevindingen komen we tot de volgende analyse over het functioneren van het stelsel binnen de gemeente Utrecht.

Het stelsel van signalering en interventie van (dreigende) arbeidsconflicten begint al bij het nulniveau. Daarin zitten aandachtspunten binnen de gemeente Utrecht.

Voor signalering en interventie zit preventie. Arbeidsconflicten overkomen je deels maar je hebt er als organisatie ook invloed op. De cultuur, sfeer, manier van samenwerken en feedback geven, HR-processen (waaronder werving en selectie) en leiderschap bepalen tezamen de voedingsbodem voor arbeidsconflicten. Hier vallen ons een aantal zaken op.

Zo constateren wij dat binnen één specifiek organisatieonderdeel, dat door enkele medewerkers als voorheen 'verwaarloosd' wordt bestempeld, een voedingsbodem aanwezig was voor het ontstaan van arbeidsconflicten. Door onvoldoende verbinding met de rest van de organisatie en verstrekende autonomie hadden medewerkers het gevoel gebrekkig of zeer inconsequent aangestuurd en begeleid te worden. Daarmee is sprake van een voedingsbodem voor (dreigende) arbeidsconflicten.

Daarnaast constateren wij dat de systematiek van de FIT-gesprekken op zich goed in elkaar zit maar in de praktijk onvoldoende functioneert. Voor een goed functionerende beoordelingscyclus is

het van belang om met elkaar in verbinding te blijven door het gesprek te voeren over persoonlijke ambities en prestaties. Zo komen ook sluimerende ontevredenheid en/of haperingen in de samenwerking snel aan het licht. FIT-gesprekken vinden echter niet overal regelmatig plaats. Of en hoe vaak deze plaatsvinden is afhankelijk van de afdeling en de leidinggevende in kwestie. Datzelfde geldt voor de verslaglegging en documentatie van FIT-gesprekken. Dit wordt deels in de hand gewerkt door onduidelijkheid over de rolverdeling en verantwoordelijkheid tussen medewerker en leidinggevende. Daarmee ontstaat een kwetsbaarheid in een systeem dat juist zo bepalend is bij preventie van arbeidsconflicten.

Verder hebben wij het beeld dat feedback geven en elkaar aanspreken op prestaties niet overal binnen de gemeente Utrecht gemeengoed is. Dit wordt als spannend ervaren en soms zelfs als een (potentiële) escalatie gezien. Dat heeft te maken met de manier waarop feedback wordt gegeven, in het bijzonder door de leidinggevende, maar ook met hoe feedback wordt ontvangen. Goed leiderschap is van groot belang voor een gezonde voedingsbodem en een prettig werkklimaat. Daarbij is ruimte creëren voor het 'leren omgaan met kritiek' en 'ontvangen van feedback' ook essentieel. Uit onze gesprekken met medewerkers, HRBP's en leidinggevendenden is daarnaast gebleken dat er binnen de gemeente Utrecht een groot verschil is in leiderschapskwaliteiten en dus het vermogen om bij te dragen aan een gezonde voedingsbodem.

Aannamebeleid heeft tot slot ook invloed op de voedingsbodem. De mensen die je aanneemt bepalen de cultuur. Wij constateren dat in elk geval in één van de onderzochte casussen in het aannameproces een (voorzienbaar) arbeidsconflict voorkomen had kunnen worden.

Het stelsel rondom dreigende arbeidsconflicten begint bij de rationele fase (I) maar wordt binnen de gemeente Utrecht vooral pas later (fase II of III) actief.

Het stelsel van signalering en interventie bij (dreigende) arbeidsconflicten is op papier op orde. Tegelijkertijd constateren wij dat deze niet tijdig en niet optimaal worden ingezet. Het gevolg hiervan is dat (dreigende) arbeidsconflicten onnodig escaleren. In ieder geval een deel van de door ons onderzochte (dreigende) conflicten had opgelost of beheerst kunnen worden door eerder te interveniëren. Dit is van belang omdat er in de rationele fase (I) voldoende mogelijkheden zijn om vroegtijdig, laagdrempelig en effectief in te grijpen om een positieve en constructieve werkrelatie te behouden. In de emotionele fase (II) van een conflict waar rationele overwegingen er minder toe doen en emoties een grote rol spelen is deze ruimte veel kleiner.

Daarbij is van belang dat in de meeste arbeidsconflicten sprake is van een lange periode tussen fase I en II die wordt gekenmerkt door moeizame communicatie, weinig persoonlijke interactie, en de afwezigheid van (vastgelegde) afspraken. Medewerkers hebben in deze fase behoefte aan steun maar weten niet goed bij wie ze terecht kunnen. Leidinggevendenden lijkt het soms aan handelingsperspectief te ontbreken, omdat zij een normerende en ondersteunende rol niet meer kunnen combineren. Deze periode wordt door betrokkenen ervaren als destructief voor de onderlinge verhoudingen. We zien in de casuïstiek dat de kans op volledig herstel van de werkrelatie in deze fase sterk afneemt en dat werkgerelateerd ziekteverzuim ontstaat.

Er zijn uiteenlopende redenen dat (dreigende) arbeidsconflicten niet altijd (vroeg)tijdig wordenesignaleerd en/of dat hier niet tijdig op wordt geïntervenieerd. Uit de casussen komt naar voren dat mensen geneigd zijn anderen een kans te geven en niet te snel consequenties willen verbinden aan bepaald gedrag. Uitstel van interventie leidt echter vaak tot afstel, ook omdat het steeds moeilijker wordt om in te grijpen.

Een andere reden is dat de instrumenten en voorzieningen worden gezien als een escalatie in een conflict in plaats van een oplossing of beheersing van een (sluimerend) probleem. Denk daarbij aan coaches, vertrouwenspersonen, het vastleggen van prestatieafspraken of mediators. Deze

voorzieningen worden te laat ingezet. Voor de geschillencommissie geldt dat deze helemaal niet wordt gebruikt. Bovendien wordt de rol van JZ als laagdrempelige onafhankelijke bemiddelaar door geen van de mensen die wij hebben gesproken herkent en bestaat deze niet in de praktijk.

Uit de casussen blijkt verder dat de rol, persoonlijkheid, kennis, kwaliteit en positie van de leidinggevende bepalend zijn voor de wijze waarop, en snelheid waarmee problemen worden signaleerd en aangepakt. Zo zien we dat sommige leidinggevenden een sluimerend conflict laten 'pruttelen', terwijl anderen doorpakken. De basis voor dit 'doorpakken', waarbij vaak het functioneren of gedrag bespreekbaar wordt gemaakt, moet wel al gelegd zijn. Zonder verbinding het gesprek aangaan vergroot de kans dat feedback als kritiek wordt ervaren en verhoudingen verslechteren. Wat in dit verband niet helpt is de grote span of control van leidinggevenden en het onderscheid tussen functioneel en hiërarchisch leidinggevenden. Het is cruciaal dat een leidinggevende zich eigenaar voelt van een (dreigend) conflict.

Interventies gericht op afscheid (fase III) worden binnen de gemeente Utrecht bemoeilijkt door de afwezigheid van een dossier.

In de vechtfase is het handelingsperspectief beperkt tot de keuze tussen vertrek met een VSO of een verzoek tot ontbinding bij de kantonrechter. De ruimte die de gemeente in deze fase heeft hangt af van de wijze waarop in een eerder stadium met het conflict is omgegaan. Uit het onderzoek komt naar voren dat gedegen dossiervorming of documentatie vaak ontbreekt. Dit beperkt de handelingsruimte voor de gemeente en brengt de gemeente juridisch gezien in een lastige positie, waardoor afscheid nemen niet eenvoudig en kostbaar is.

De afspraken tussen de leidinggevende en de medewerker worden niet altijd vastgelegd en verslagen van FIT-gesprekken bevinden zich vaak niet in het dossier. Er is geen plek waarop M&O, JZ en leidinggevende gezamenlijk informatie kunnen opslaan en overdragen waardoor informatie verloren gaat. Sommige leidinggevenden houden zogenaamde 'schaduwdoSSIers' bij, die in deze fase ineens boven water kunnen komen. De (juridische) status en relevantie daarvan zijn echter discutabel en bij vertrek of ziekte van de leidinggevende worden deze in de regel niet overgedragen.

HOOFDSTUK 4

Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen en formuleren we aanbevelingen.

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre zijn de huidige signalerings- en interventieprocessen binnen de gemeente Utrecht effectief in het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten?

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het stelsel van signalerings- en interventieprocessen compleet is en kwalitatief in overwegende mate op orde is. Wel blijkt dat het stelsel in de praktijk niet altijd effectief is. Van vroegtijdig herkennen en voorkomen is in praktijk meestal geen sprake; de aanpak van arbeidsconflicten vindt in de meeste gevallen plaats in een later stadium als het conflict al geëscaleerd is.

De verklaring hiervoor is deels te vinden in de cultuur, de reguliere processen en wijze van leidinggeven. Deze zaken bepalen tezamen de voedingsbodem voor arbeidsconflicten. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze bij vroegtijdig en effectief optreden sterk verminderd zouden kunnen worden. Daarbij blijkt dat (dreigende) conflicten niet altijd worden herkend en/of dat hier niet op wordt ingegrepen. Dit heeft te maken met een organisatiecultuur die niet gericht is op het laagdrempelig bespreekbaar maken van onvrede en incidenten; een gebrek aan kennis van en ervaring met de beschikbare instrumenten en functionarissen, en (deels) beperkte leiderschapsvaardigheden in de omgang met (dreigende) arbeidsconflicten.

Het effect daarvan is dat conflicten soms onnodig escaleren, waardoor er schade ontstaat (zowel persoonlijke- en emotionele-, als materiele schade) en het moeilijker is conflicten op te lossen. Een ander effect hiervan is dat in de laatste conflictfase geen ruimte meer is voor een gedegen onderbouwing van de keuze om een arbeidsrelatie te beëindigen.

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre vindt evaluatie op casuïstiek plaats en worden naar aanleiding hiervan aantoonbaar procesverbeteringen geïmplementeerd?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat er op basis van de bestudeerde casussen structurele procesveranderingen en/of -verbeteringen zijn geïmplementeerd. Wel hebben betrokkenen in individuele gevallen voor zichzelf verbeterpunten en opgedane lessen genoteerd, en geven de meesten van hen aan dat ze terugkijkend op de situatie andere keuzes zouden maken en eerder zouden interveniëren (leidinggevend) dan wel escaleren of hulp inschakelen (medewerkers).

Ook hebben verschillende casussen geleid tot een introspectie bij bijvoorbeeld JZ en M&O over de manier waarop er intern beter kan worden omgegaan met (dreigende) arbeidsconflicten. De noodzaak constructiever aandacht te geven aan medewerkers die betrokken zijn bij dergelijke conflicten is bovendien door verschillende sleutelfunctionarissen opgemerkt en in het afgelopen

jaar op verschillende agenda's beland. Daarbij wordt de mogelijkheid van intervisie voor leidinggevendenden als een zeer positieve ontwikkeling ervaren. Ten slotte wordt er organisatiebreed hard gewerkt aan verandering van de (gespreks)cultuur en vindt er 'lokale' evaluatie plaats van processen en systemen.

Onderzoeksvraag 3: Adviseer over praktische, toepasbare en concrete verbeteringen omtrent zowel dreigende als ook daadwerkelijke arbeidsconflicten.

Op basis van onze bevindingen komen we tot de volgende adviezen over de verbetering van het stelsel van signaleren en interveniëren op (dreigende) arbeidsconflicten. De kern daarvan is niet om het stelsel op de schop te gooien maar om de mogelijkheden die het huidige stelsel biedt beter te benutten. Door te investeren in de voedingsbodem, door normalisering van het gesprek over prestaties en gedrag, door het toegankelijker maken van de verschillende voorzieningen binnen het stelsel en door leidinggevendenden te ondersteunen in de omgang met (dreigende) conflicten.

4.2 Aanbevelingen

Investeer in de voedingsbodem.

Vanuit de constatering dat het ontstaan van arbeidsconflicten te maken heeft met de voedingsbodem adviseren we om juist ook in die voedingsbodem te investeren. Het gaat dan specifiek over: (1) Het normaliseren van het gesprek over functioneren en gedrag. In het verlengde hiervan is het van belang om (2) strakker te sturen op uitvoering van de HR-ontwikkelingscyclus (FIT-gesprekken). Dan gaat het om het voeren en vastleggen van gesprekken over het functioneren. Maar ook over het doorlopend contact met elkaar houden (**bespreken** en **afspreken**) over prestatie en functioneren. Daarnaast is het van belang om (3) het geven van feedback (reflectie op het verleden) en feed-forward (focus op de toekomst) te normaliseren (**aanspreken**). Zowel als medewerkers onderling als vanuit leidinggevende richting medewerker. Tot slot moeten (4) leidinggevendenden worden ondersteund bij het zorgen voor een cultuur en sfeer waarin dit alles mogelijk is. Met het programma DRA (Duidelijk, Resultaatgericht, Aanspreekbaar) zien wij al een duidelijke investering in deze voedingsbodem.

Verlaag de drempel voor inzet van het stelsel van conflictbeslechting.

Vanuit de constatering dat (dreigende) arbeidsconflicten te laat worden gesignaleerd en/of dat hier niet tijdig op wordt geïntervenieerd adviseren wij de drempel voor de inzet van functionarissen en voorzieningen te verlagen. Dit betekent concreet het volgende:

- Evalueer de huidige '**werkwijze geschillen**'. Overweeg de mogelijkheid het mandaat van de geschillencommissie uit te breiden zodat er daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt. Denk verder na over de rol en functie van JZ bij geschillenbemiddeling: maak onderscheid tussen formele (externe) mediation en interne 'gespreksbegeleiding'. Beiden zijn in het huidige stelsel gewaarborgd en beiden kunnen worden uitgebreid en laagdrempeliger worden ingezet.
- Verruim de taakomschrijving van de **vertrouwenspersoon**. Het is van belang dat een medewerker in een zo vroeg mogelijk stadium een persoon heeft om heen te gaan voor steun en advies. Ook in het geval van een (dreigend) arbeidsconflict. Expliciteer daarnaast dat een vertrouwenspersoon zich partijdig, in het belang van de hulpvrager, mag opstellen. Juist ook om tegemoet te komen aan de behoefte bij medewerkers iemand aan hun zijde te hebben.
- Positioneer overige bestaande instrumenten en functionarissen als een middel voor persoonlijke groei en ontwikkeling. Normaliseer de inzet van een coach en zet mediation in op het moment dat er nog iets te herstellen valt in de relatie.

Geef leidinggevenden meer houvast in de omgang met (dreigende) arbeidsconflicten.

Wij constateren dat leidinggevenden een cruciale rol spelen in het signaleren en interveniëren bij dreigende arbeidsconflicten. Ook constateren we dat de manier waarop hiermee door leidinggevenden wordt omgegaan sterkt uiteenloopt. Zo komen we tot de volgende adviezen:

- Investeer in kennis bij leidinggevenden over het herkennen en omgaan met (dreigende) arbeidsconflicten. Wanneer dreigt een arbeidsconflict? Waar moet je op letten? Wat moet je wel/niet doen? Breng ze verder op de hoogte van de verschillende mogelijkheden en voorzieningen die er zijn om te interveniëren bij (dreigende) arbeidsconflicten. Deze kennis ontbreekt op dit moment.
- Investeer in de relatie tussen leidinggevenden (intervisie). Leidinggevenden kunnen van elkaar leren over hoe om te gaan met (dreigende) arbeidsconflicten en hebben hier ook behoefte aan. Investeer daarnaast in de relatie tussen leidinggevende en HRBP zodat je elkaar snel weet te vinden als er iets speelt.
- Overweeg een *'stappenplan interventie bij (dreigende) arbeidsconflicten'* te maken waarin onder andere wordt vastgelegd dat en wanneer JZ wordt geïnformeerd en waar nodig betrokken bij de (dreigende) arbeidsconflicten. Dit zou bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium moeten gebeuren. Maak hierin ook afspraken over verslaglegging en dossiervorming. Zorg voor een duidelijke rol- en mandaatverdeling tussen de verschillende escalatieniveaus binnen de organisatie (bijvoorbeeld in geval van een formele maatregel als een waarschuwing).

Investeer in dossiervorming en uitwisseling.

Vanuit de constatering dat dossiers veelal niet aanwezig zijn in het geval van arbeidsconflicten adviseren wij om afspraken te maken over dossiervorming. Daarbij dient een balans te worden gezocht tussen alles en niks vastleggen. Alles vastleggen kan namelijk als een teken van wantrouwen worden opgevat maar niks vastleggen (waaronder verslagen van FIT-gesprekken) zorgt ervoor dat je handelingsruimte als werkgever beperkt is. Ook ontbreekt het nu aan een plek waar informatie gedeeld kan worden tussen betrokkenen (leidinggevende, HRBP, JZ). Stel daarom afspraken op over welke informatie wordt vastgelegd, op welke wijze deze informatie wordt opgeslagen en hoe/waar deze informatie wordt uitgewisseld.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl